



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Mart Võrklaev
Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee

Teie: 15.02.2024 nr 1.1-10.1/690-1

Meie: 29.02.2024 nr 1.2.-4/24/433-2

Arvamus Rahapesu Andmebüroo andmekogu põhimääruse muutmise eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse avaldamiseks rahandusministri 16. detsembri 2020. a määruse nr 56 „Rahapesu Andmebüroo andmekogu põhimääruse“ muutmise eelnõu.

Meil on saadetud eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Esmalt peame vajalikuks selgitada, et isikuandmete töötlemine kujutab endast põhiõiguste ja -vabaduste riivet, kuna mõjutab nii pere- ja eraelu puutumatust kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust. Põhiõiguste riivega on tegemist ka isikuandmete salvestamisel andmekogus.

Põhiõiguste riive puhul tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest seadusliku aluse nõue. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See aga tähendab, et selline piirang peab olema kooskõlas põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja, mis tähendab, et ka kõik andmekogu puudutavad olulised küsimused, milleks kindlasti on andmekogu pidamise eesmärk, töödeldavate isikuandmete liigid, andmete säilitamise tähtajad, peavad olema reguleeritud seaduse tasandil. Sealjuures, mida intensiivsemalt isiku põhiõigusi riivatakse (nt mida tundlikumad on andmed), seda täpsem peab olema selleks riiveks alust andev regulatsioon.

Samuti näeb EL isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikkel 6 lõige 3 ette, et kui isikuandmete töötlemise aluseks on avaliku ülesande täitmine (IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt e) või juriidilise kohustuse täitmine (IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt c), siis tuleb töötlemise alus kehtestada liikmesriigi õigusega ning selles õiguslikus aluses määratakse kindlaks ka isikuandmete töötlemise eesmärk, töötlemisele kuuluvate andmete liik, asjaomased andmesubjektid, isikuandmete avaldamist ja säilitamist puudutav.

Rahapesu Andmebüroo andmekogu (RABIS) puudutavat reguleerib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 59¹, mille lõike 1 järgi on andmekogu riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, kus töödeldakse Rahapesu Andmebüroo ülesannetest tulenevate toimingute ja menetlustega seotud andmeid.

Märgime, et andmekogu asutamise eesmärgiks ei saa olla andmetöötlus või andmete

kogumine iseenesest, vaid asutamise eesmärk peab volitusnormis olema piisavalt konkreetne. Andmekaitse Inspeksioon on andmekogude juhendis selgitanud, et andmekogu eesmärk peab olema seaduses selgelt sätestatud, kuna see on volitusnormi tuum. Vajalik on, et volitusnorm annaks vastuse küsimusele, millisel konkreetsel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks andmekogu asutatakse.

Ilmselt ei anna antud juhul volitusnorm vastust küsimusele, millisel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks andmekogu asutatakse ning millises ulatuses ja kui kaua on nende ülesannete täitmiseks vajalik andmeid töödelda.

2. Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse RABIS põhimääruse § 3 lõikega 2, mille järgi kuulub andmekogu koosseisu ka andmeladu, mis koosneb *andmekogusse kantavatest andmetest ning infosüsteemide andmevahetuskirhi X-tee kaudu tehtavate päringute alusel salvestatavatest andmetest*. Tekstist võib välja lugeda, et andmeladu koosneb nii andmekogu andmetest kui ka X-tee kaudu saadavatest andmetest, mis järelikult ei ole andmekogu andmeteks ehk andmelattu kogutakse eraldi X-tee kaudu tehtud päringutega selliseid andmeid, mis ei kuulu andmekogusse kogutavate andmete hulka.

Ka seletuskiri ei täpsusta, kas ja milliseid andmeid andmelattu täiendavalt kogutakse. Seletuskirja järgi võimaldab andmeladu praktikas luua andmekogu andmetest analüüsiks vajalikke lisaveerge ja vahetabeleid, võimaldades vähendada oluliselt andmekogu operatiivsüsteemi ülekoormamise riski.

Ilmselt on siiski silmas peetud seda, et andmeladu koosneb andmekogu andmetest, mis on kas kantud andmekogusse või siis infosüsteemide andmevahetuskirhi X-tee kaudu tehtavate päringute alusel salvestatud andmekogusse.

Siiski peame vajalikuks rõhutada, et andmelaos toimuv andmetöötlus peab jääma andmekogu puudutavatesse õiguslikesse raamidesse. Kui andmelao osas soovitakse teha erisusi, siis tuleb see tegevus reguleerida. Kindlasti ei saa andmelao andmekoosseis, aga ka andmete töötlemise eesmärk olla laiem, kui on toodud RABIS põhimääruses.

Palume andmeladu puudutav osa põhjalikult üle vaadata ning hinnata, kas andmelaos toimuv andmetöötlus on kooskõlas andmekogu pidamist puudutava regulatsiooniga.

3. Eelnõu § 1 punktiga 7 sõnastatakse põhimääruse § 8 sissejuhatav lause selliselt, et andmekogusse kantavad andmed ei oleks piiratud samas sättes toodud loeteluga, vaid et RABIS-sse kantakse ka muud andmed, mis kajastuvad RahaPTS § 50 tähenduses esitataval teatel. Seletuskirjas antud selgituse järgi peaks selline sätte sõnastus paremini tagama selle, et kui teade peaks sisaldama muid olulisi andmeid, siis ka need teatel kajastuvad muud andmed kantakse andmekogusse. Selgusetuks aga jääb, milliste teatel olevate andmetega on tegemist.

Siinjuures peame vajalikuks selgitada, et AvTS § 43⁵ lõike 1 järgi tuleb andmekogu põhimääruses muu hulgas sätestada nii andmeandjad kui ka andmekogusse kogutavate andmete koosseis. See tähendab, et põhimäärus peab sisaldama ammendavat loetelu andmekogusse kogutavatest andmetest, sh peab andma ülevaate andmetest, mida andmeandjad RABIS-sse edastavad.

Andmeandjatena loetleb kehtiva põhimääruse § 19 lõige 2 kuut andmekogu, kuid põhimääruses puudub teave selle kohta, milliseid põhimääruse 2. peatükis loetletud andmeid need kuus andmekogu RABIS-sse edastavad.

Samas soovitakse eelnõu § 1 punktiga 17 täiendada põhimääruse § 19 veel kahe lõikega, kus on täiendavalt loetletud 11 andmekogu, mis hakkavad edastama tehingu osapooltega ning tehingu osapoolte majandustegevuse ja varaga seotud andmeid.

Samas puudub igasugune teave selle kohta, milliseid konkreetseid andmeid mingi loetelus toodud andmekogu RABIS-sse edastab.

Seletuskirjast nähtuvalt teeb Rahapesu Andmebüroo oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks andmekogudesse päringuid, et nt kontrollida juhatuse liikme haridust, sissesõidukeelu olemasolu, tuvastada kinnisasjade arvulist muutumist või liiklusregistrisse kantavaid varasid jne. Samas ei nähtu põhimäärusest, kas ja millises ulatuses päringu tulemusel saadud andmeid RABIS-sse salvestatakse.

Samuti täiendatakse eelnõu § 1 punktidega 13 ja 14 põhimääruse § 17, laiendades andmekogusse kogutavate andmete koosseisu. Samas ei ole selge, milliste ülesannete täitmiseks ning milliseid konkreetseid andmeid selle sätte alusel andmekogusse koguma hakatakse.

Nagu eelnevalt selgitatud, siis peab andmekogu põhimäärus võimaldama üheselt aru saada, milliseid andmeid andmekogusse kogutakse ehk andmekogu põhimäärus peab sisaldama andmekogusse kogutavate andmete ammendavat loetelu. Kui andmete koosseis on väga mahukas, siis võib loetelu esitada põhimääruse lisana.

4. Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse põhimääruse § 14 lõiget 1 selliselt, et isiku kohta, kelle osas on esitatud teade, hakatakse andmekogusse koguma ka rahvust. Nõuded Rahapesu Andmebüroole esitatava teate sisule ja vormile on kehtestatud rahandusministri 20.11.2020 määrusega nr 42. Nimetatud määruse lisas 1 toodud vorm ei näe ette rahvuse kogumist.

Siinjuures peame vajalikuks selgitada, et rahvus kirjeldab isiku etnilist päritolu, mistõttu liigitub eriliiki isikuandmeteks. IKÜM artikkel 9 lõike 1 järgi on keelatud töödelda isikuandmeid, millest ilmneb isiku rassiline või etniline päritolu. Selliste andmete töötlemine on lubatud üksnes juhul, kui töötlemise osas kehtib üks sama artikli lõike 2 loetletud asjaolu. Antud juhul võib selliseks asjaoluks olla vajadus töödelda andmeid olulise avaliku huviga seotud põhjustel, kuid seda tohib teha ainult liidu või liikmeriigi õiguse alusel ning töötlemine peab olema proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, austama isikuandmete kaitse õiguse olemust ja tagama sobivad ja konkreetset meetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks.

Antud juhul jääb selgusetuks, millisel õiguslikul alusel ja eesmärgil toimub rahvuse andmete kogumine andmekogusse.

5. Kehtiva põhimääruse § 19 lõike 1 järgi on *andmekogu vastutaval töötlejal lubatud seadusega või seaduse alusel kehtestatud õigusaktidega talle pandud ülesannete täitmiseks esitada päringuid teistesse riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudesse ja sealt saada andmeid*. Tegemist on sisutühja normiga, kuna õigus teistelt isikutelt ja asutustelt andmeid saada ei saa tuleneda andmekogu põhimäärusest, vaid seaduse menetlusnormidest, mis asutuste tegevusele kohalduvad.

Sama lõike teine lause näeb ette, et andmevahetus andmekogudega toimub andmevahetuskihi X-tee kaudu. Juhime tähelepanu sellele, et AvTS § 43⁹ lõike 5 alusel peabki andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel toimuma läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihi ning seadus ei näe ette muid viise. Seetõttu puudub vajadus seda põhimääruses üle korrata.

6. Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse põhimääruse § 25 uue lõikega, millega piiratakse andmesubjekti juurdepääsu tema kohta andmekogus sisalduvatele andmetele, sealjuures järgitakse andmete väljastamisel RahaPTS sätestatud piiranguid.

Selgitame, et IKÜM artiklist 15 tuleneb andmesubjekti õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega. Seda õigust võib IKÜM artikkel 23 lõike 1 kohaselt piirata seadusandliku meetmega, kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede.¹

Seega võimaldab IKÜM küll piirata andmesubjekti õigusi siseriikliku seadusega, kuid seda ainult IKÜM artikkel 23 lõikes 1 loetletud eesmärkidel ning selgelt piiritletult. IKÜM artikkel 23 lõige 2 sätestab, millistele nõuetele selline norm peab vastama ehk lühidalt öeldes peab normist selguma, kes, miks, millisel juhul ja viisil ning kui pikaks ajaks võib andmesubjekti õigusi piirata, kuidas andmesubjektile vastatakse ning kus saab vaidlustada.

Põhimääruse eelnõus viidatud RahaPTS normid on üldkehtivad kõigile ja neid ei saa pidada kooskõlas olevaks IKÜM artiklis 23 kehtestatud nõuetega.

Andmekogude kontekstis on Andmekaitse Inspeksiooni eesmärk püüelda selle poole, et andmekogu pidamist reguleerivaid sätteid lugedes oleks kiirelt ja üheselt võimalik aru saada, miks ja milliseid andmeid kogutakse, kuhu neid kogutakse, kust andmed on saadud ja kellega neid jagatakse. Just andmekogu põhimäärus peakski looma siin selgust ja läbipaistvust ning selles osas on eelnõul teatud vajakajäämisi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa Ojangu

valdkonnajuht

peadirektori ülesannetes

Koostaja: Terje Enula

terje.enula@aki.ee, telefon 627 4144

¹ IKÜM põhjenduspunkt 73 selgitab, et piirangud, mis puudutavad konkreetseid põhimõtteid ja õigust saada teavet, andmetega tutvuda, nõuda nende parandamist ja kustutamist või õigust andmeid ühest süsteemist teise üle kanda, õigust esitada vastuväiteid, profiilianalüüsil põhinevaid otsuseid, samuti andmesubjekti isikuandmetega seotud rikkumisest teavitamist ning vastutavate töötajate teatavaid seonduvaid kohustusi, võib kehtestada liidu või liikmesriigi õiguses, kui selline piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne selleks, et tagada avalik julgeolek, sealhulgas inimelude kaitsmine eelkõige loodus- ja inimtegevusest tingitud õnnetustele reageerimisel, süütegude tõkestamine, uurimine ja nende eest vastutusele võtmine või kriminaalkaristuste täitmisele pööramine, sealhulgas avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmine või nende ennetamine või reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumise ennetamine, liidu või liikmesriigi muu üldise avaliku huvi, eelkõige liidu või liikmesriigi olulise majandus- või finantshuvi oluline eesmärk; üldisest avalikust huvist lähtuvate avalike registrite pidamine, arhiveeritud isikuandmete täiendav töötlemine endise totalitaarse riigikorra tingimustes toimunud poliitilise tegevusega seotud konkreetse teabe andmiseks, andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse, sealhulgas sotsiaalkaitse, rahvatervis ja humanitaareesmärgid. Nimetatud piirangud peaksid vastama hartas ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitsekonventsioonis sätestatud nõuetele.